Nations Unies A/68/947–S/2014/449



Assemblée générale
Conseil de sécurité

Distr. générale
11 juillet 2014
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-huitième session
Points 14 et 118 de l'ordre du jour

Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Conseil de sécurité
Soixante-neuvième année

Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport décrit brièvement la façon dont les acteurs nationaux, régionaux et internationaux peuvent aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il fait suite à la résolution 63/308 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a décidé de poursuivre l'examen de la question compte tenu du fait que les États avaient reconnu leur responsabilité à cet égard aux paragraphes 138 à 140 du Document final du Sommet mondial de 2005. Le présent document s'appuie sur mon premier rapport consacré à la question en 2009 (A/63/677), qui définit une stratégie fondée sur trois piliers en vue de l'exécution des responsabilités découlant du principe.

Le présent rapport, qui porte sur le deuxième pilier, commence par rappeler la nature et la dynamique des atrocités criminelles brièvement décrites dans le Document final du Sommet mondial. Il identifie ensuite les méthodes et les principes qui devraient guider les efforts déployés pour aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger, ainsi que les divers acteurs qui pourraient y contribuer. La principale partie est consacrée aux trois formes que pourrait prendre l'appui aux activités menées au titre du deuxième pilier – encouragement, renforcement des capacités et aide à la protection – et donne des exemples de bonnes pratiques aux

14-57339 (F) 210714 220714







niveaux national, régional et international. En conclusion, le rapport identifie les obstacles à la mise en œuvre des activités relevant du deuxième pilier et contient des recommandations concrètes afin de faire progresser cette importante question. Il propose également des mesures que les États pourraient prendre pour poursuivre l’examen de la question en vue de la célébration prochaine du dixième anniversaire du Sommet mondial de 2005.

I. Introduction

1. Aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale), tous les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé que c'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, ce qui consiste notamment à prévenir ces crimes (premier pilier). Ils ont également déclaré que la communauté internationale devrait encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité, aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide et aider ceux dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate (deuxième pilier). Enfin, les États Membres ont confirmé qu'il incombait à la communauté internationale de mettre en œuvre des moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens, et qu'ils étaient prêts à mener une action collective, en temps voulu, de manière décisive et conformément à la Charte des Nations Unies, lorsque les moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations (troisième pilier).

2. La responsabilité de protéger a pour corollaire un impératif, à savoir qu'il incombe de manière collective à la communauté internationale d'aider à protéger les populations contre des actes définis comme étant des crimes internationaux[1]. Cet impératif fait suite à l'échec de la communauté internationale de prévenir le génocide au Rwanda et à Srebrenica, et constitue un élément particulier des efforts plus larges déployés depuis longtemps pour protéger les populations contre des actes qui ont choqué la conscience mondiale. La responsabilité de protéger est un principe politique qui partage certains éléments avec le concept de protection des civils en période de conflits armés, mais est plus limité en ce sens qu'il s'agit de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité[2], en s'appuyant toutefois sur une plus grande diversité d'outils et de méthodes de prévention et de réaction.

3. La responsabilité de protéger a été réaffirmée par le Conseil de sécurité dans ses résolutions 1674 (2006), 1894 (2009), 2117 (2013) et 2150 (2014). La résolution 2150 (2014), adoptée à l'occasion du vingtième anniversaire du génocide au Rwanda, rappelle également le rôle important de mes Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger. Le Conseil a continué de faire référence à la responsabilité des États dans des résolutions concernant des pays donnés et, dans le cas de certaines situations, a autorisé des mesures destinées à aider l'État en question à protéger la population contre des crimes atroces[3].

---

[1] Dans le présent rapport, l'expression « atrocités criminelles » renvoie aux quatre actes mentionnés au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial. Le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont des crimes au regard du droit pénal international; le nettoyage ethnique, bien que non défini en tant que tel comme un crime, s'accompagne d'actes normalement assimilables à l'un des trois crimes, en particulier le génocide et les crimes contre l'humanité.

[2] Voir paragraphe 21 du rapport du Secrétaire général de 2012 sur la protection des civils dans les conflits armés (S/2012/376) et le paragraphe 16 du rapport de 2012 sur la responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive (A/66/874).

[3] Voir résolutions 2085 (2012) sur la situation au Mali, 1996 (2011) sur la situation au Soudan du Sud et 1975 (2011) sur la situation en Côte d'Ivoire.

4. Dans sa résolution 63/308, l’Assemblée générale a décidé de poursuivre l’examen de la question. Lors de son dernier débat informel à ce sujet, en septembre 2013, des membres ont souhaité savoir quel était le point de vue du Secrétaire général au sujet du deuxième pilier. Le présent rapport fait suite à ce souhait et évalue comment divers acteurs, travaillant en partenariat, peuvent encourager les États à s’acquitter de la responsabilité, qui leur incombe au premier chef, de protéger, à acquérir les capacités qui les rendront plus résistants face aux facteurs de risque et à développer leurs capacités de protection dans les situations d’urgence ou les crises en cours. Il s’appuie sur de précédents rapports qui traitent de la question de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677), de l’alerte rapide et de l’évaluation (A/64/864), du rôle des accords régionaux et sous-régionaux (A/65/877-S/2011/393), d’une réaction prompte et décisive (A/66/874-S/2012/578) et de la responsabilité des États et de la prévention (A/67/929-S/2013/399). Il reflète également les points de vue des États Membres, des organisations régionales et internationales et des acteurs de la société civile consultés au cours de sa préparation et fournit des exemples d’assistance internationale qui ont aidé les États à s’acquitter de leur responsabilité de protéger.

5. Mes rapports annuels sur la responsabilité de protéger traduisent la ferme volonté de passer de la théorie à la pratique. Cela fait longtemps que le deuxième pilier, compte tenu de sa place centrale, devrait être précisé. La réalité quotidienne des populations dans les situations actuelles de crise, notamment en Iraq, en République centrafricaine et au Soudan du Sud, montre par ailleurs clairement pourquoi une assistance internationale est plus importante que jamais. La diversité des défis en matière de protection auxquels est confrontée la communauté internationale, notamment du fait de la montée de groupes extrémistes, montre clairement qu’il est urgent d’apporter plus rapidement un appui plus efficace aux États afin d’empêcher l’apparition de la violence systématique et d’atrocités criminelles.

6. Si elle est bien conçue et fournie de manière cohérente, l’assistance internationale peut renforcer les efforts faits par les États pour protéger leur population contre les atrocités criminelles et réduire la probabilité d’une réaction collective de la communauté internationale en vertu du troisième pilier. C’est pourquoi j’ai toujours maintenu que les trois piliers de la responsabilité de protéger étaient de même importance, se renforçaient mutuellement et ne s’enchaînaient pas les uns aux autres. Par ailleurs, la question essentielle n’est pas de savoir si la responsabilité de protéger « s’applique » dans une situation donnée, puisque les États ont la responsabilité de protéger leur population partout et en permanence, mais de savoir comment utiliser au mieux les mesures disponibles au titre de chaque pilier pour prévenir les atrocités criminelles et y faire face.

II. Nature et dynamique des atrocités criminelles

7. Concevoir des formes appropriées d’assistance internationale dans le cadre du deuxième pilier implique de bien comprendre la nature exacte du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l’humanité ainsi que la forme particulière de violence qu’ils représentent. La nécessité d’identifier rapidement les possibilités de prévention a également contribué à mieux comprendre les processus qui conduisent à l’apparition de ces atrocités. S’ils sont variables selon les contextes, ces processus présentent néanmoins quelques grands points communs.

8. La première phase est concrétisée par la présence d'un ou de plusieurs facteurs qui aggravent le risque général d'atrocités criminelles. Comme je l'indiquais dans mon rapport de 2013 sur la responsabilité des États et la prévention (A/67/929-S/2013/399), il peut s'agir de l'existence de conflits armés ou d'autres formes d'instabilité; de violations graves du droit international et droits de l'homme et du droit humanitaire, y compris la persistance de discriminations; le dénuement économique et les disparités connexes; la faiblesse des structures de l'État; l'existence de motifs ou d'incitations à commettre des atrocités criminelles, notamment d'une idéologie de l'exclusion; l'absence de facteurs susceptibles d'atténuer le risque de survenue de ces atrocités et la présence d'acteurs capables de se livrer à de telles atrocités. À ce stade, la prévention exige des stratégies mieux ciblées et conçues pour renforcer la capacité de résilience au niveau national. Le principal objectif est la création de structures et d'institutions publiques opérationnelles et légitimes, respectueuses des droits de l'homme et de l'état de droit, qui fournissent leurs services de manière équitable et qui peuvent s'attaquer aux sources de tension ou désamorcer ces tensions avant qu'elles ne s'intensifient.

9. La probabilité d'atrocités criminelles augmente au cours de la deuxième phase, c'est-à-dire la concrétisation d'un risque diffus en une menace plus précise. Cette phase est fréquemment déclenchée par une crise ou une transition politique qui provoque des bouleversements et exacerbe les revendications. Toutefois, la commission d'atrocités criminelles peut nécessiter une volonté explicite de prendre pour cible ou d'exclure un groupe particulier, de marginaliser des éléments modérés et de mobiliser des groupes armés, souvent par le biais de la propagande. Cette phase peut également s'accompagner de violations plus fréquentes et plus graves des droits de l'homme.

10. La troisième phase – le risque imminent d'atrocités criminelles – est marquée par des violations de plus en plus fréquentes du droit à la vie et à l'intégrité physique, une augmentation des autres violations des droits de l'homme, la prise systématique de certains groupes pour cible, y compris de groupes d'opposition politique, et les efforts faits par ceux qui sont pris pour cible pour se protéger. Face aux chocs et aux crises caractéristiques des deuxième et troisième phases, il est indispensable d'adopter des mesures plus ciblées compatibles avec le temps plus court disponible pour prévenir la commission de crimes. Ces mesures peuvent soit cibler un groupe à risque particulier, soit avoir pour objectif de relever certains défis, par exemple limiter l'accès à des armes qui pourraient être utilisées pour commettre des atrocités criminelles.

11. Du fait de la nature de ces trois phases, les mesures d'assistance fournies en vertu du deuxième pilier ne sont donc pas limitées à une prévention précoce, mais peuvent également consister à aider les États confrontés à l'imminence d'atrocités criminelles ou à des atrocités criminelles déjà en train d'être perpétrées.

III. Esprit du deuxième pilier

Égalité de souveraineté

12. Lors du Sommet mondial de 2005, les États se sont engagés à s'aider mutuellement à s'acquitter de leur responsabilité de protéger et pas seulement à réagir en cas de non-respect de cette responsabilité. Le deuxième pilier nous rappelle donc que la responsabilité de protéger a pour but de renforcer la

souveraineté des États et non d'y porter atteinte. L'objectif n'est pas de créer une structure hiérarchique, en vertu de laquelle la communauté internationale impose aux États ses exigences ou ses solutions, mais bien de réaffirmer le principe fondamental d'égalité de souveraineté, consacré à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. En tant qu'égaux, les États ont à la fois des droits et des responsabilités réciproques et participent – sur un pied d'égalité – à l'élaboration et à l'application des règles et normes internationales et au fonctionnement des institutions internationales. La responsabilité de protéger doit inspirer la coopération entre divers acteurs qui manifestent tous la même détermination à protéger les populations contre des atrocités criminelles.

Responsabilité collective

13. Les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial énoncent également une responsabilité collective visant à aider à protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Sur le plan conceptuel, la principale avancée de la responsabilité de protéger a été de faire passer le débat de l'intervention discrétionnaire ou du droit à l'intervention de tierces parties à la responsabilité de divers acteurs, à divers niveaux, d'aider à protéger les victimes potentielles d'atrocités criminelles. La responsabilité collective est une idée à la fois plus exigeante et plus large : l'assistance internationale fournie en vertu du deuxième pilier n'est pas un simple soutien apporté à un État qui en a besoin, mais bien la manifestation d'une responsabilité collective.

Principes communs en matière d'assistance

14. Pour pouvoir exercer véritablement cette responsabilité collective, les efforts menés par les acteurs nationaux, régionaux et internationaux en vertu du deuxième pilier afin d'aider les États doivent être guidés par un ensemble de principes communs.

a) Assurer l'appropriation par le pays

15. Les acteurs nationaux sont généralement ceux qui sont le mieux placés pour identifier les facteurs de risque d'atrocités criminelles et pour élaborer des stratégies efficaces visant à contrebalancer ces facteurs. L'expérience a montré que l'assistance internationale est la plus efficace lorsqu'elle est en harmonie avec les priorités nationales. De leur côté, les stratégies nationales doivent prendre en compte l'ensemble de la société : les efforts destinés à prévenir les atrocités criminelles ou à réagir face à de telles atrocités n'atteindront leur objectif que s'ils sont le résultat de processus auxquels participe l'ensemble des autorités nationales et locales ainsi que la société civile, y compris les organismes de défense des droits de l'homme, les chefs traditionnels et les groupes féminins.

b) Instaurer un engagement mutuel

16. Le succès des efforts déployés par un État pour protéger sa population contre des atrocités criminelles dépend de la détermination des acteurs nationaux à s'acquitter de leurs responsabilités. S'il n'existe pas au niveau national de réelle volonté d'acquérir une capacité de résistance ou si les acteurs nationaux ne parviennent pas à se mettre d'accord au sujet des objectifs à atteindre et de la

méthode à adopter à cet effet, la contribution potentielle d'acteurs extérieurs sera limitée. Pour leur part, les partenaires internationaux devraient chercher à faire en sorte que l'assistance fournie à l'appui des efforts nationaux soit à la fois cohérente et coordonnée, respectueuse des processus nationaux de prise de décisions et assure durablement un soutien compte tenu du fait que l'acquisition d'une résistance aux atrocités criminelles est un processus de long terme.

c) Ne pas faire de mal

17. L'expérience a montré qu'une assistance internationale mal conçue pouvait, de manière imprévisible, créer ou exacerber des fractures sociales et contribuer par là même au développement des atrocités criminelles. L'appui international ou les conseils techniques qui contribuent à la discrimination et aux disparités, ou qui conduisent des groupes à entrer en concurrence pour l'accès à des sources de revenus, sont particulièrement dommageables. Par conséquent, les partenaires internationaux ne devraient épargner aucun effort pour ne pas « faire de mal » et intégrer la prévention des atrocités criminelles dans les processus d'évaluation, de planification et de suivi sur lesquels leur assistance se fonde.

d) Accorder la priorité à la prévention

18. Au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial, la communauté internationale s'est engagée à aider les pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate. Le fait d'agir tôt non seulement fait que l'on sera probablement davantage en mesure de s'attaquer aux risques latents avant qu'ils ne se manifestent, mais est également plus efficace en termes de coût de l'intervention. Bien que cet état de fait soit largement admis, la communauté internationale continue à sous-investir systématiquement dans la prévention et à ne réagir qu'au bord de la crise.

e) Conserver une souplesse d'action

19. Le risque d'atrocités criminelles varie selon le contexte et évolue dans le temps. Par conséquent, l'assistance internationale doit être conçue de façon à la fois à répondre à une situation donnée et à être en mesure de s'adapter à l'évolution des besoins – notamment dans le cas des pays où existent des tensions. Conserver une souplesse d'action implique d'accepter d'ajuster périodiquement les programmes de façon à atteindre le résultat souhaité et de faire le point de l'efficacité de l'assistance alors que celle-ci est en train d'être fournie.

Partenariats

20. De nombreux acteurs ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre du deuxième pilier. Ceux qui de par leur proximité, la confiance dont ils jouissent, leurs connaissances, leurs capacités ou leur légitimité sont le mieux à même de fournir une assistance peuvent prendre la direction dans certaines situations. Cela ne veut toutefois pas dire que les autres acteurs ne sont plus tenus d'appuyer des politiques qui ont pour objet de prévenir des atrocités criminelles et d'y faire face, et l'assistance internationale sera probablement d'autant plus efficace qu'elle s'appuiera sur les partenariats entre différents acteurs, comme décrits aux paragraphes 21 à 27 ci-dessous.

21. Compte tenu de sa légitimité et de sa nature mondiale, l'Organisation des Nations Unies est un élément central de l'architecture mise en place au titre du deuxième pilier. L'Assemblée générale occupe une position privilégiée pour ce qui est de convoquer les États, d'élaborer des normes et des principes internationaux qui facilitent la protection des populations et de mobiliser les ressources nécessaires pour aider les États à s'acquitter de leurs engagements. Le Conseil des droits de l'homme, les organes conventionnels dans le domaine des droits de l'homme et les titulaires de procédures spéciales encouragent les États à assumer leur responsabilité de protéger au titre du premier pilier, formulent des recommandations à cet effet et les aident à identifier les risques potentiels d'atrocités criminelles en assurant une surveillance permanente. Le Conseil de sécurité autorise la fourniture aux États d'une assistance par le biais des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, mais aborde également des questions connexes, telles que la violence sexuelle et sexiste dans les situations de conflit armé. La Commission pour la consolidation de la paix est chargée de fournir un appui durable aux efforts en faveur de la paix des pays qui sortent d'un conflit y compris, dans certains cas, à des pays ou des atrocités criminelles ont été commises. Certains programmes, fonds, institutions spécialisées, équipes de pays et mécanismes indépendants des droits de l'homme des Nations Unies ont également des rôles essentiels à jouer dans le cadre du deuxième pilier, en facilitant l'accès à une expertise et en s'assurant que les efforts de renforcement des capacités contribuent à la résilience des pays face aux atrocités criminelles.

22. Plusieurs autres organisations internationales fournissent une assistance et aident directement et indirectement les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Par exemple, la Banque mondiale a accru son assistance en faveur des États qui ont souffert d'un conflit et d'autres formes de violence, notamment par l'intermédiaire de son Fonds pour la construction de la paix et de l'État. La Cour pénale internationale, et le principe de complémentarité positive créés par le Statut de Rome, comme d'autres mécanismes internationaux de responsabilité pénale, ont pour objet d'aider les États à protéger leur population en permettant un partage d'information, en assurant la formation des magistrats du parquet et des enquêteurs nationaux, et en luttant contre l'impunité qui facilite les atrocités criminelles.

23. Les États qui, de par leur situation géographique sont les plus proches des événements considérés, ont fréquemment accès à des informations plus détaillées et ont parfois une compréhension plus fine de l'histoire et de la culture d'un pays, sont davantage susceptibles d'être directement touchés par les conséquences des atrocités criminelles, et jouent parfois un rôle essentiel dans la fourniture de l'assistance internationale. Ils peuvent prendre la direction des activités visant à identifier les lacunes en matière de capacités et servir d'intermédiaires pour les flux d'information, les échanges d'idées et les échanges entre acteurs nationaux et internationaux au sujet des stratégies à mettre en œuvre. Toutefois, un reste de tension ou de la présence d'intérêts politiques ou économiques peut, dans certains cas, limiter leur rôle positif ou aggraver l'instabilité. Dans certains cas, des acteurs plus éloignés peuvent avoir une perspective plus large et plus équilibrée et être donc mieux placés pour prêter assistance.

24. Comme je l'indiquais dans mon rapport de 2011 sur le rôle des mécanismes régionaux et sous régionaux (A/65/877-S/2011/393), il est indispensable d'encourager une collaboration plus large et plus efficace entre organismes régionaux et mondiaux pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger. La

coopération entre l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) afin d'appuyer les processus de paix et le dialogue politique au Soudan et au Soudan du Sud ainsi que les efforts conjoints de l'Organisation des Nations Unies, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union africaine pour encourager la paix dans la région du Sahel, montrent bien comment des organisations régionales peuvent contribuer à la mise en œuvre du deuxième pilier. De telles approches communes sont davantage susceptibles d'établir la confiance par-delà les frontières, de promouvoir la sécurité et le développement, de répondre aux menaces transnationales qui pèsent sur les populations et de faciliter l'échange de savoir-faire civil. D'autres organisations régionales, telles que l'Association des États d'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Union européenne et l'Organisation des États américains (OEA) disposent elles aussi d'instruments économiques et politiques essentiels qui peuvent être utilisés pour aider les autorités locales et nationales ainsi que la société civile à faire face au risque de conflit ou d'instabilité.

25. Le nombre croissant de réseaux mondiaux et régionaux d'États consacrés à la prévention des atrocités criminelles ouvre de nouvelles possibilités de partenariat et d'assistance mutuelle. L'action des centres de liaison du Centre mondial pour la responsabilité de protéger, de Global Action Against Mass Atrocity Crimes et du Réseau latino-américain de prévention du génocide et des atrocités de masse montre comment les objectifs communs et les enseignement tirés de l'expérience peuvent aider les États à identifier des stratégies de protection efficaces.

26. Les acteurs du secteur privé peuvent contribuer à renforcer la résilience des États en renforçant les économies locales et en employant une main-d'œuvre représentant tous les groupes sociaux. Dans certains cas, l'expertise du secteur privé peut être mise à profit dans le cadre de partenariats public-privé afin d'accroître l'impact des mesures de prévention des atrocités. Ailleurs, l'expérience montre que les entreprises peuvent contribuer à la commission d'atrocités criminelles à la fois indirectement du fait de leurs opérations et de leurs pratiques, en particulier lorsqu'elles opèrent dans le secteur extractif, et directement lorsque leurs produits et leurs services sont utilisés pour la commission de ces atrocités. Les acteurs du secteur privé doivent limiter ce risque en se conformant aux principes directeurs des Nations Unies de 2011 relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et en s'assurant que leurs activités commerciales n'aggravent pas les dissensions. Ils pourraient également envisager de développer des outils de gestion des risques qui incorporent explicitement les risques d'atrocités criminels.

27. La société civile joue un rôle vital pour ce qui est de fournir une assistance internationale et d'encourager la fourniture d'une telle assistance au titre du deuxième pilier. Les acteurs locaux de la société civile ont à la fois des connaissances et un accès aux informations concernant l'alerte précoce que de nombreux autres acteurs n'ont pas, et peuvent tenir les autorités nationales responsables de leurs actes. Les organisations internationales de la société civile peuvent encourager le développement d'une société civile nationale dynamique, où les femmes et les jeunes jouent un rôle majeur, et appuyer l'élaboration de méthodes de prévention nationales et locales. Ces efforts complètent les types plus formels d'assistance internationale visant à renforcer la résilience des pays.

IV. Formes d'assistance

28. Lorsqu'elle fait progresser l'égalité et améliore la justice sociale, l'aide au développement peut aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection. Cependant, si la coopération pour le développement (traditionnelle) a certes un rôle central à jouer, l'aide aux États pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de protection nécessite aussi un vaste assortiment d'outils économiques, politiques humanitaires et, dans certains cas, militaires. Mon rapport de 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677) a identifié au titre du deuxième pilier trois grandes catégories d'aide visant à :

- Encourager les États à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection par la diffusion de normes juridiques pertinentes et des engagements normatifs, en leur rappelant l'importance de les respecter et d'engager une concertation sur les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités;
- Renforcer les capacités nationales à prévenir les atrocités de masse par la formation, la mise en place d'institutions et l'échange actif des meilleures pratiques;
- Aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités de protection dans les situations de crise émergentes ou en cours par la fourniture de moyens ou de compétences supplémentaires.

A. Encouragement

29. L'encouragement peut prendre deux formes. D'une part, les acteurs internationaux peuvent encourager les États à s'acquitter de leurs responsabilités au titre du premier pilier par la sensibilisation et la diffusion de normes. D'autre part, ils peuvent avoir recours à un dialogue confidentiel ou public pour rappeler aux États dans lesquels existent des tensions l'importance de s'acquitter de leurs responsabilités de protection et de s'attaquer aux signes annonceurs d'une crise imminente.

Encouragement aux États pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités au titre du premier pilier

30. Le premier type d'encouragement s'inscrit dans le cadre d'efforts plus vastes visant à prévenir structurellement les atrocités et implique que l'on diffuse les normes humanitaires et relatives aux droits de l'homme, et éduque les autorités nationales et le public quant à la nature et à la dynamique des atrocités de masse. Le discours et les pratiques élaborés autour des Conventions de Genève et de leurs protocoles additionnels de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme servent à renforcer le respect par les États des normes juridiques interdisant les atrocités de masse. Tous les États parties à ces instruments juridiques ont l'obligation d'en assurer l'application.

31. Les mécanismes d'évaluation et d'examen par des pairs constituent une forme particulièrement efficace d'encouragement et permettent de rappeler qu'aucune société n'est à l'abri des risques de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage

ethnique et de crimes contre l'humanité. Les sessions du Conseil des droits de l'homme et le processus de l'examen périodique universel offrent des occasions d'exprimer les préoccupations que l'on peut avoir au sujet de violations des droits de l'homme susceptibles de constituer des facteurs de risque d'atrocités de masse et de formuler des recommandations pour y remédier. Le caractère public de ces processus constitue une incitation directe aux États de s'acquitter de leurs responsabilités au titre du premier pilier. En outre, l'engagement de titulaires de mandats au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et d'experts indépendants des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme constitue un mécanisme essentiel pour établir un dialogue avec les États sur les préoccupations en matière de droits de l'homme et les risques d'atrocités de masse.

32. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) encourage lui aussi les États à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection, notamment en appuyant l'application des normes relatives aux droits de l'homme, l'établissement d'institutions nationales chargées des droits de l'homme et la mise en place de commissions d'enquêtes en cas d'allégations de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire susceptibles de constituer des atrocités de masse. En Côte d'Ivoire, par exemple, le HCDH a fourni à la Commission d'enquête établie par le Conseil des droits de l'homme des renseignements pour l'aider dans son enquête sur les allégations de violations graves des droits de l'homme après l'élection présidentielle de novembre 2010. Il a également fourni un appui technique aux institutions judiciaires nationales, ce qui a contribué à faciliter les deux premiers procès nationaux pour crimes commis pendant la crise postélectorale du pays.

33. La Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et Coordonnatrice des secours d'urgence est spécifiquement chargée de défendre, aussi bien publiquement qu'en privé, les populations en danger et ayant besoin de protection et d'assistance, y compris devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'efforce également de renforcer les engagements des États Membres en matière de protection des civils en cas de conflit armé.

34. Les acteurs régionaux et les initiatives régionales sont particulièrement bien placés pour offrir des encouragements ciblés. On peut citer à cet égard la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe et, en particulier, la Cour européenne des droits de l'homme qui en relève, le Mécanisme d'évaluation interafricaine, le Comité régional pour la prévention et la répression du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toutes les formes de discrimination de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, le Forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et la Ligue des États arabes. J'encourage les États à s'investir dans le renforcement des mécanismes régionaux existants de manière à ce que ceux-ci disposent d'un dispositif pour la prévention des atrocités de masse et à envisager d'en créer dans les régions ou sous-régions où il n'existe pas de débat entre pairs sur la prévention des atrocités de masse.

35. Toutes les formes d'encouragement devraient mettre l'accent sur la protection des populations les plus vulnérables. La résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes et la paix et la sécurité ainsi que les résolutions 1820 (2008),

1888 (2009), 1960 (2010) et 2106 (2013) ultérieures et les efforts de ma Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit illustrent l'importance des encouragements visant à faire respecter les interdictions relatives aux violences sexuelles commises en période de conflit. De même l'action de ma Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) encouragent les États à mettre en œuvre les directives relatives à la protection de l'enfance et contribuent à l'élaboration de plans d'action nationaux. Dans les deux domaines, les organisations de la société civile ont activement diffusé les normes internationales et encouragé l'élaboration de stratégies nationales pour s'attaquer aux violences sexuelles et sexistes et promouvoir la protection des enfants.

Dialogue et diplomatie préventive

36. Le deuxième type d'encouragement s'applique à des situations préoccupantes particulières et fait appel à la diplomatie préventive pour réduire la vulnérabilité des populations aux atrocités de masse. Traditionnellement la diplomatie préventive a cherché à régler les différends avant qu'ils ne s'intensifient, mais elle peut être utilisée de manière plus ciblée dans le cadre du deuxième pilier. Dans les États où il existe des tensions, le dialogue confidentiel ou diverses formes d'échanges publics peuvent rappeler leurs responsabilités en matière de protection de la population aux acteurs nationaux et offrir des conseils sur les mesures susceptibles de réduire les risques d'atrocités de masse.

37. Certaines régions ont institutionnalisé ces formes de diplomatie préventive. Ainsi, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) effectue des missions sur le terrain et mène des actions d'alerte rapide en opérant dans le cadre d'une diplomatie discrète. De même, le Groupe des Sages de l'Union africaine a pour mandat d'employer ses bons offices pour encourager les parties à un différend à le résoudre sans recourir à la violence. En Amérique latine, les dirigeants se sont unis pour soutenir collectivement leurs voisins qui connaissent des tensions dans le cadre de l'Union des nations de l'Amérique du Sud. En 2008, celle-ci a créé une commission pour soutenir le dialogue dans l'État plurinational de Bolivie à la suite d'une période de troubles politiques violents. Ces entités, ainsi que d'autres similaires, peuvent servir à réaffirmer l'importance du respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et attirer l'attention sur les coûts potentiels du non-respect.

38. L'Organisation des Nations Unies, en particulier par son Département des affaires politiques, a également recours à la diplomatie préventive pour désamorcer les tensions et travailler à l'élaboration de solutions non violentes et peut être amenée à souligner l'importance pour les États de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection des populations contre les atrocités de masse. En fait, j'ai maintes fois encouragé les États, tant publiquement qu'en privé, à le faire en ayant recours à mes bons offices ou, dans certains cas, à mes envoyés spéciaux. J'entends continuer à renforcer la volonté politique d'agir en attirant l'attention internationale sur les situations en cours ou imminentes de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme et mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger réagissent également aux situations préoccupantes en offrant aux États des encouragements tant publics que privés.

B. Renforcement des capacités

39. La prévention des atrocités de masse commence aux niveaux national et local, mais ne peut être efficace que si les États disposent des structures, des moyens et des connaissances nécessaires pour développer leur résilience. L'aide internationale peut avoir une influence considérable en contribuant à renforcer deux types de capacités. Elle peut, dans le premier cas, de manière générale, créer une gouvernance efficace, légitime et sans exclusive et, dans le second, mettre en place des « obstacles » à la commission d'atrocités de masse. On entend par « obstacle » les capacités, institutions et acteurs particuliers qui contribuent à prévenir l'escalade d'une situation de risque à une crise imminente.

40. Pour fournir cette forme d'aide internationale, les acteurs doivent examiner non seulement le type de capacités qu'il souhaitent renforcer, mais aussi la manière la plus efficace de le faire. L'expérience indique que le renforcement des capacités doit commencer par une évaluation poussée des besoins, de manière à ce que les acteurs internationaux tiennent compte des structures existantes et doit inclure des consultations approfondies avec les acteurs nationaux et locaux. Ces efforts doivent également aller au-delà de l'établissement d'institutions officielles. La culture et l'esprit de ces institutions sont tout aussi importantes, car elles établissent des normes et principes communs parmi ceux qui occupent des postes de responsabilité. En outre, l'aide internationale au renforcement des capacités doit joindre à la fourniture de conseils techniques sur différents aspects de la gouvernance un appui concret et le développement des compétences de ceux qui sont en mesure de servir d'observateurs et de demander des comptes aux autorités. Enfin, les efforts de renforcement des capacités dans le cadre du deuxième pilier doivent comporter des mécanismes pour en mesurer l'impact de façon à ce que l'on continue au niveau local de soutenir l'aide internationale.

Gouvernance efficace, légitime et sans exclusive

41. Un certain nombre d'acteurs régionaux et internationaux mettent en place des capacités nationales pour une gouvernance efficace, légitime et sans exclusive. Les priorités dépendent du contexte, mais les éléments centraux sont le plus souvent la mise en place ou le renforcement d'institutions politiques participatives et responsables, le respect de l'état de droit et l'égalité d'accès à la justice ainsi que des mécanismes pour une gestion équitable et transparente des ressources économiques et des avoirs. Ces éléments fondamentaux de la bonne gouvernance peuvent éliminer les causes principales de revendications et réduire les risques de génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Pour contribuer à prévenir les atrocités, l'aide internationale pour la mise en place de ces capacités doit accorder une attention particulière à la lutte contre les inégalités horizontales dans la société, lesquelles sont fréquemment les résultats du déni systématique à certains groupes de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

42. L'aide aux autorités nationales pour promouvoir et protéger les droits des minorités culturelles, ethniques, nationales, linguistiques et religieuses constitue un élément important de cette approche. Cependant, les crises récentes, qui font apparaître une croissance alarmante de l'intolérance religieuse, de la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la religion ou l'appartenance politique et des restrictions à l'exercice des libertés publiques, indiquent que l'aide internationale

doit aller plus loin et promouvoir la création d'institutions véritablement intégrées. Celles-ci sont représentatives de l'ensemble de la société, favorisent le dialogue intercommunautaire et le règlement des différends et créent un intérêt commun dans l'avenir du pays. Les principes et conseils que contiennent les Directives de Ljubljana sur l'intégration de sociétés diverses, élaborées par le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, constituent un outil utile pour ce type de renforcement des capacités.

Obstacles spécifiques à la commission d'atrocités de masse

43. Outre ces efforts préventifs de caractère général, l'expérience des sociétés qui ont connu génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et nettoyage ethnique indique que l'aide internationale devrait mettre l'accent sur la mise en place d'obstacles spécifiques qui permettent aux États de réagir aux premiers signes de crise susceptible de conduire à la commission d'atrocités de masse. Ces obstacles contribuent à la mise en place d'institutions nationales efficaces, légitimes et sans exclusive, mais ont également un effet plus direct et ciblé en ce qui concerne l'atténuation des risques d'atrocités de masse. Ils sont particulièrement importants dans les sept domaines suivants :

a) Institutions de sécurité professionnelles et responsables

44. En dispensant documentation, formation et conseils, les acteurs internationaux peuvent contribuer à la mise en place d'institutions de sécurité en mesure de réagir aux menaces posées par des acteurs non étatiques armés qui peuvent avoir des motifs et les moyens de commettre des atrocités de masse. Il faut cependant concevoir la mise en place de ces capacités d'une manière plus large et ce, pour deux raisons. Premièrement, les forces de sécurité de l'État peuvent elles-mêmes être de connivence ou s'engager activement dans la commission de tels crimes. Les prestataires d'aide doivent par conséquent insister sur la nécessité de mettre en place des sauvegardes contre les abus potentiels, notamment un contrôle civil solide et se réserver le droit de mettre fin à leur coopération avec les institutions de sécurité si l'objectif de la prévention des atrocités de masse se trouve compromis.

45. Deuxièmement, les capacités matérielles doivent être complétées par une aide visant à promouvoir le professionnalisme, le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et la responsabilisation, afin que les forces armées, les forces de l'ordre et les services de renseignements suscitent la confiance de la population. Ces objectifs guident l'approche générale de l'Organisation en matière de réforme des institutions de sécurité, tant dans le cadre de la politique de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme qui s'applique au soutien que prête l'Organisation des Nations Unies à des forces de sécurité autres que celles des Nations Unies que dans le cadre des programmes visant à développer certaines capacités particulières. En Colombie, par exemple, les efforts de renforcement des capacités du HCDH ont permis la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour le fonctionnement des services de renseignement et l'établissement d'un comité parlementaire de contrôle de ces services. L'Équipe internationale de conseil du secteur de la sécurité, créée pour appuyer les acteurs régionaux et internationaux qui s'occupent de réformer les institutions de sécurité, fournit également des conseils spécifiques sur les moyens de veiller à ce que le personnel de ces institutions reflète la diversité de la population, agisse de manière impartiale et opère dans le cadre de mécanismes clairement établis pour la détection et la sanction des comportements

répréhensibles. Pour ce qui est de l'avenir, les prestataires d'aide en matière de sécurité, y compris dans le cadre de l'Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité pourraient intégrer dans leurs programmes de formation des modules spécifiques sur la nature et la dynamique des atrocités de masse.

b) Institutions impartiales pour superviser les transitions politiques

46. Les transitions politiques, en particulier les élections, peuvent parfois déclencher des violences susceptibles de mener à des atrocités de masse. Si certains secteurs de la population perçoivent qu'une élection n'est pas équitable, n'inclut pas tout le monde ou manque de transparence, on a une probabilité accrue de les voir recourir à la violence ou que des fauteurs de troubles, poussés pour certains motifs à encourager la violence, soient en mesure de mobiliser des groupes à leurs propres fins. Un obstacle important à ce genre de dynamique négative est l'existence d'une commission électorale impartiale et compétente en mesure de se tenir à l'écart des intérêts économiques et politiques étroits, d'assurer l'intégrité d'une élection et d'annoncer les résultats en temps voulu et de manière impartiale.

47. L'évaluation des causes des crimes qui auraient été commis au Kenya après les élections de décembre 2007, y compris les crimes contre l'humanité, a permis de constater qu'outre des griefs sous-jacents, l'absence de confiance dans les institutions électorales a contribué aux violences interethniques qui ont frappé le pays et les retards dans l'annonce des résultats ont alimenté les soupçons de fraude électorale. Un certain nombre de réformes ont été lancées pour améliorer la confiance du public et réduire le risque d'atrocités de masse au cours des élections de 2013; le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et certains États donateurs ont notamment fourni une aide technique et financière à la Commission indépendante chargée de revoir le découpage électoral du Kenya.

c) Des institutions judiciaires et chargées des droits de l'homme indépendantes

48. Un appareil judiciaire impartial et indépendant offre deux possibilités de réduire les risques d'atrocités de masse. D'une part, il constitue un mécanisme de règlement des griefs susceptibles de déboucher sur des atrocités de masse autre que les stratégies violentes ou extrajudiciaires. D'autre part, il permet de traduire en justice ceux qui planifient, incitent ou commettent des atrocités de masse et contribue ainsi à l'application du principe essentiel de complémentarité de la Cour pénale internationale.

49. Les institutions habilitées à protéger les droits de l'homme, notamment les institutions nationales des droits de l'homme et les services de médiation, peuvent également dissuader la commission d'atrocités de masse. Ces institutions indépendantes, qui doivent respecter les Principes de Paris de 1993 adoptés par l'Assemblée générale, non seulement donnent suite aux plaintes individuelles, mais peuvent aussi identifier et rendre publics les types de déclarations qui constituent des incitations à la violence sur fond de haine ethnique ou religieuse.

50. Les efforts visant à renforcer ces institutions relevant de l'état de droit sont souvent plus efficaces lorsqu'elles évitent les approches de type unique pour tous les problèmes et s'efforcent d'autonomiser les acteurs locaux et nationaux. Une stratégie participative, s'appuyant sur les systèmes formels et informels de justice qui existent déjà, est plus susceptible d'avoir une large légitimité et de servir de

base pour les réformes ultérieures. Cette approche a été, par exemple, employée en Sierra Leone, où le rôle historique des chefs suprêmes dans le règlement des différends a été reconnu par leur participation aux activités du Parlement et des institutions de gouvernance locale.

d) Capacité d'évaluation des risques et d'intervention rapide

51. La capacité d'un pays à prévenir les atrocités de masse et à intervenir peut être accrue par des évaluations régulières des facteurs de risque, des signes de mobilisation et de la vulnérabilité des différents groupes de la population. Ces évaluations peuvent également servir à déterminer d'autres types d'aide internationale, telle que la coopération pour le développement, de manière à assurer que les politiques suivies dans un domaine n'aient pas d'effets négatifs dans un autre.

52. Chaque État doit certes élaborer un cadre approprié d'évaluation des risques en fonction de sa situation, mais les conseils prodigués par les organisations de la société civile qui se consacrent à la prévention des atrocités de masse ou le cadre d'analyse élaboré par mes conseillers spéciaux sur la prévention du génocide et la responsabilité de protection[4], peuvent aider à identifier les risques d'atrocités et les vulnérabilités touchant la capacité de l'État à y faire face. Les organisations régionales disposant de mécanismes perfectionnés d'alerte rapide, comme l'Union européenne, l'Union africaine, l'IGAD et la CEDEAO, peuvent également conseiller les États sur les facteurs de risque propres à leur situation. Dans certains cas, l'évaluation des risques peut se faire conjointement ou en coopération avec les partenaires de développement. Ainsi, dans le cadre du « New Deal de la solidarité avec les États fragiles », l'Union européenne et d'autres partenaires internationaux ont appuyé la Somalie dans une auto-évaluation de sa fragilité. Toutefois, l'information ne suffit pas. Des faits et analyses pertinents doivent être fournis en temps utile et d'une manière qui soit accessible aux décideurs en mesure d'agir.

e) Capacité locale à régler les conflits

53. L'aide au renforcement des capacités doit également mettre l'accent sur les mécanismes informels, tant locaux que nationaux, susceptibles de favoriser le dialogue et la réconciliation et de jouer un rôle de médiation sur des questions particulières. Ainsi, avec l'aide du PNUD, le Guyana a créé un Comité des relations ethniques, qui a contribué à créer une capacité gouvernementale et civile efficace d'intervention en cas d'événements susceptibles de déclencher des atrocités de masse. Les sources de tensions varient et vont des différends fonciers ou relatifs à d'autres ressources, à des questions de religion, d'ethnicité ou de succession politique mais, en favorisant les solutions autochtones, ces mécanismes peuvent créer une culture du règlement pacifique des différends et réduire la nécessité d'une médiation internationale.

54. Le rôle des chefs traditionnels et des dirigeants religieux dans l'apaisement des tensions sociales peut être particulièrement pertinent au niveau local; certaines initiatives prometteuses ont été élaborées pour renforcer leurs efforts. Le Groupe de l'appui à la médiation du Département des affaires politiques et l'Alliance des

[4] On trouvera ce cadre d'analyse dans les langues officielles de l'Organisation à l'adresse http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/.

civilisations de l'Organisation des Nations Unies, Finn Church Aid, l'Organisation de la coopération islamique et l'organisation non gouvernementale Religions for Peace ont établi un réseau de conciliateurs traditionnels et religieux afin que ces processus contribuent davantage au règlement des tensions intercommunautaires.

f) Capacité des médias à combattre les préjugés et les discours haineux

55. Les discours haineux qui incitent à la violence ont souvent encouragé les auteurs à commettre leurs actes d'atrocités de masse. La neutralisation de ces messages destructeurs, qui peuvent faire paraître souhaitables ou tolérables les atrocités de masse, constitue un facteur dissuasif important. En tant qu'outils permettant de recevoir et transmettre des informations, les médias peuvent soit constituer un vecteur puissant de propagande, de stéréotypes négatifs et d'incitations, soit servir d'outil essentiel pour contester leurs arguments ou en empêcher la diffusion.

56. Les acteurs internationaux peuvent soutenir le rôle positif des médias en aidant au renforcement des capacités de recherche et d'enquête des journalistes et à l'élaboration d'une législation relatives aux incitations, de codes de conduite ainsi que de normes éthiques pour les journalistes qui œuvrent pour la divulgation de la vérité et la diffusion de reportages impartiaux. Le meilleur moyen de neutraliser les incitations consiste pour des personnalités et organisations locales respectées à les contester dans la presse, à la radio et à la télévision, sur Internet et dans les médias sociaux ainsi que dans des échanges face à face. En Côte d'Ivoire, où des discours haineux avaient contribué à susciter des violences intercommunautaires, l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), a utilisé ses moyens de diffusion pour promouvoir un environnement pacifique et a été chargée par le Conseil de sécurité de surveiller les incitations à la haine, à la violence ou à l'intolérance et de rendre compte à leur sujet.

g) Capacité à rendre une justice transitionnelle efficace et légitime

57. Étant donné qu'un facteur majeur de risques d'atrocités de masse est l'impunité dont ces actes ont pu bénéficier dans le passé, des mécanismes efficaces et légitimes de justice transitionnelle, qui tiennent compte à la fois du passé et de l'avenir, sont essentiels pour le renforcement des capacités au titre du premier pilier. Les partenaires internationaux, souvent en étroite collaboration avec les Nations Unies, ont fourni un appui critique à des efforts hybrides de justice transitionnelle; on peut citer à cet égard les Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et la Chambre spéciale chargée des crimes de guerre du Tribunal de Bosnie-Herzégovine. En dehors de recours juridiques effectifs pour les crimes commis, les acteurs internationaux peuvent contribuer au financement du règlement des litiges fonciers en suspens, trouver des solutions durables pour les personnes déplacées et faciliter le rétablissement de la nationalité des victimes. L'aide fournie par la Cour pénale internationale aux victimes de l'Armée de résistance du Seigneur dans le nord de l'Ouganda constitue un bon exemple de cette approche générale. En outre, étant donné le rôle central de l'éducation dans le développement de la cohésion sociale et d'un sentiment de responsabilité individuelle, l'aide internationale dans les situations d'après conflit pourrait accorder une attention particulière à des réformes de l'enseignement visant à promouvoir l'intérêt de la diversité et instruire la population sur les causes et les conséquences des atrocités de masse.

58. Les efforts de la justice transitionnelle portant sur les crimes sexuels et sexistes constituent une priorité particulière. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport de 2014 sur les violences sexuelles liées aux conflits (S/2014/181), l'insuffisance des moyens et des compétences au niveau national pour enquêter sur ces crimes et en poursuivre les auteurs demeure un obstacle sérieux à la responsabilisation. Les acteurs internationaux et régionaux se sont efforcés de combler ces lacunes dans divers pays. En République démocratique du Congo, des membres de l'Équipe d'experts de l'état de droit et des questions touchant les violences sexuelles commises en période de conflit ont, en collaboration avec le PNUD, fourni un appui aux enquêtes et poursuites effectuées par des magistrats militaires et des tribunaux militaires itinérants, notamment grâce aux cellules d'appui judiciaire élaborées et soutenues par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Au-delà de ces mécanismes de responsabilisation juridique, la résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité a engagé les États à élargir, avec l'appui de la communauté internationale, l'accès aux services de soins de santé, d'assistance juridique et de réinsertion socioéconomique des victimes de la violence sexuelle et à s'attaquer aux facteurs structurels qui contribuent à la violence à l'encontre des femmes et des filles.

C. Aider les États à protéger leurs populations

59. Outre l'assistance dont ils bénéficient en matière de renforcement des capacités, les États dans lesquels existent des tensions ou faisant face à une crise imminente peuvent demander une aide internationale temporaire afin de priver de moyens les parties à même de commettre des atrocités ou pour renforcer leurs propres capacités de protection existantes.

Refuser aux parties les moyens de commettre des atrocités

60. Les acteurs internationaux et régionaux doivent coopérer pour mettre un terme au trafic d'armes légères et de petit calibre, aux opérations de financement illégales et aux autres trafics illicites, notamment par le renforcement de la coopération douanière transfrontalière et des réseaux de partage d'informations. Les mesures visant à priver de moyens les parties à même de commettre des atrocités criminelles sont d'autant plus efficaces qu'elles sont prises à un stade précoce. Le Traité sur le commerce des armes constitue à cet égard une avancée considérable, renforçant l'obligation qu'ont les États de ne pas livrer d'armes dont on sait qu'elles pourraient être utilisées pour perpétrer des atrocités criminelles. D'autre part, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2117 (2013), ayant constaté que le détournement d'armes légères et de petit calibre avait entraîné des crimes graves, a souligné qu'il convenait d'aider activement les États à combattre l'accumulation et la propagation dévastatrices desdites armes, notamment dans les pays soumis à un embargo sur les armes décrété par le Conseil, avec le concours des forces de maintien de la paix des Nations Unies. Dans certains cas, les multinationales ayant des activités dans un pays dans lequel existent des tensions peuvent également contribuer à protéger la population en veillant à ce que leurs produits, leurs services ou leurs technologies ne favorisent pas directement ou indirectement des violences systématiques ou des violations graves des droits de l'homme.

Aide civile

61. Les pays voisins, les organisations régionales et internationales et la société civile peuvent également fournir des ressources civiles aux États qui en font la demande afin de renforcer leurs capacités de protection des populations vulnérables. Accroître la capacité de la communauté internationale à mobiliser et à déployer en temps voulu des moyens civils spécialisés serait d'un grand secours pour les États dans lesquels existent des tensions. L'aide est susceptible de produire le plus d'effet dans les cinq domaines suivants.

a) Savoir-faire en matière de règlement des différends

62. Les acteurs internationaux peuvent fournir des conseils et apporter leur savoir-faire à l'appui des initiatives locales de médiation et de règlement des différends. Le Groupe de l'appui à la médiation du Département des affaires politiques apporte ses compétences techniques en déployant son Équipe de médiateurs de réserve et en faisant appel à des médiateurs inscrits sur ses listes et a élaboré des Directives pour une médiation efficace. Les États Membres participent également à des initiatives nationales et régionales afin de soutenir les efforts locaux de médiation, comme le Groupe des amis de la médiation, dirigé par la Finlande et la Turquie, et le Groupe de médiation et de facilitation, créé récemment par la CEDEAO.

b) Contrôle du respect des droits de l'homme

63. Dans les situations où des atrocités criminelles sont susceptibles d'être commises, il importe tout particulièrement d'aider au renforcement des capacités nationales et locales qui permettent de veiller au respect des droits de l'homme et de recenser les violations desdits droits. Cette tâche incombe fréquemment aux bureaux extérieurs du HCDH, aux composantes droits de l'homme des opérations de maintien de la paix et à certaines missions politiques spéciales de l'ONU. Dans des pays comme l'Afghanistan, la Colombie, la Guinée, l'Iraq, le Mali et le Soudan du Sud, les observateurs des droits de l'homme de l'ONU sont en mesure d'identifier les populations vulnérables, de mettre en place des mécanismes d'alerte rapide, de collaborer avec les autorités nationales afin de remédier aux violations des droits de l'homme et de prévenir les risques de violation desdits droits, voire, par leur présence, de protéger les populations, en dissuadant les parties de commettre des infractions pouvant constituer des atrocités criminelles. Les organisations régionales, notamment l'Union africaine, la CEDEAO, l'Union européenne et l'OSCE, déploient également des spécialistes des droits de l'homme, soit dans le cadre de leurs propres missions, soit dans le cadre des missions de maintien de la paix autorisées par les Nations Unies auxquelles elles participent. Compte tenu du rôle important que jouent ces experts, les États et les organisations intergouvernementales pourraient consacrer davantage de moyens à leur recrutement, à leur formation et à leur déploiement, notamment dans le cadre de l'Organisation.

c) *Maintien de l’ordre et enquêtes judiciaires*

64. Le déploiement temporaire de policiers de haut rang permet souvent d’aider les acteurs nationaux à faire face aux problèmes multiformes que pose le maintien de l’ordre dans les périodes de tension. Les composantes police des opérations de maintien de la paix de l’ONU ont joué dans ce domaine un rôle considérable, notamment au Burundi, en Côte d’Ivoire, en Haïti, au Kosovo, au Libéria, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone. Les administrations judiciaires ont aussi besoin d’aide. Quand les moyens d’enquêter sur les atrocités criminelles et d’en poursuivre les auteurs font défaut, l’aide internationale est alors peut être le seul moyen d’établir les faits, de veiller au respect des procédures et d’amener les coupables à rendre compte de leurs actes.

d) *Protection des réfugiés et des personnes déplacées*

65. Dans les situations de crise, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), agissant parfois en collaboration avec des organisations non gouvernementales comme le Conseil norvégien pour les réfugiés, est à même d’offrir des formes concrètes de protection, en appuyant les demandes d’asile ou en plaçant les réfugiés à l’abri dans des installations sûres. Les équipes du HCR peuvent non seulement empêcher la perpétration d’atrocités criminelles, ou empêcher qu’elles ne se multiplient, mais également fournir des informations cruciales sur les réfugiés et les personnes déplacées, informations que les États et les autres acteurs régionaux et internationaux peuvent utiliser pour renforcer leurs moyens de protection.

e) *Protection des civils en cas de crise humanitaire*

66. Tant sur le terrain qu’à l’échelle mondiale, les acteurs humanitaires mènent et coordonnent leurs activités de protection dans le cadre de groupes de protection humanitaire. En cas de crise humanitaire, ces groupes recensent et analysent les besoins de protection des populations touchées et s’emploient à y pourvoir. Cette aide non seulement permet de renforcer les efforts déployés au niveau national pour protéger les populations à risque, mais également contribue à limiter les facteurs propices à la commission d’atrocités criminelles.

Maintien de la paix et aide à la stabilisation

67. Dans certains cas, les États peuvent demander l’aide de forces militaires régionales ou internationales pour protéger les civils victimes d’atrocités criminelles ou menacés de l’être. À titre d’exemple, la Mission régionale d’assistance aux Îles Salomon, créée en 2003 à la demande du Gouvernement des Îles Salomon et avec la pleine participation du Forum des îles du Pacifique, a fourni aux autorités du pays un appui militaire, civil et policier complet, ce qui leur a permis, afin de protéger la population, de désarmer les groupes militaires et criminels, d’instaurer l’état de droit et de traduire en justice les auteurs d’infractions. De plus, la protection des civils figure désormais systématiquement parmi les tâches que le Conseil de sécurité confie aux missions de maintien de la paix et occupe une place essentielle dans les opérations menées en Côte d’Ivoire, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Soudan, au Soudan du Sud et dans les autres lieux où des atrocités criminelles ont été commises et pourraient l’être encore. Dans certains cas, comme l’illustre la résolution 1996 (2011) du Conseil portant création de la

Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), les forces de maintien de la paix ont été expressément chargées d'aider les autorités nationales à mettre en œuvre leur responsabilité de protéger. Dans d'autres cas, comme lors du déploiement de la MONUSCO, les missions ont pris des mesures novatrices et souples pour assurer la sécurité dans les zones où les civils étaient exposés à une menace imminente, telles que l'utilisation de forces de réaction rapide, le déploiement temporaire de contingents militaires et le recours à des patrouilles statiques et mobiles.

68. De nombreux enseignements ont été tirés sur la protection des civils dans les situations tendues. Le Département des opérations de maintien de la paix a mis au point des modules de formation pour aider le personnel du maintien de la paix à mieux comprendre son rôle en matière de protection des civils et veille actuellement, grâce à des équipes itinérantes de formation, à ce que les effectifs des missions connaissent parfaitement leurs tâches avant d'être déployés. Cela toutefois ne suffit pas et il est indispensable que les pays fournisseurs de contingents et de forces de police veillent à ce que leurs effectifs soient formés aux particularités du maintien de la paix et soient conscients de ce qu'implique la mise en œuvre des missions.

69. Au-delà de la question de la formation, il est essentiel de renforcer la coordination entre les observateurs des droits de l'homme et les forces de maintien de la paix, afin que l'évaluation des risques auxquels sont exposés les différents groupes de population soit systématiquement intégrée dans les stratégies et tactiques des opérations de maintien de la paix. Comme je l'ai proposé en 2013 dans mon rapport sur la protection des civils en période de conflit armé (S/2013/689), un meilleur recensement des victimes civiles sur le terrain et la mise en place d'un mécanisme d'enregistrement des pertes civiles à l'échelle du système des Nations Unies faciliteraient cette tâche. Par ailleurs, en augmentant les dotations en faveur des conseillers pour la protection des femmes, on pourrait renforcer les capacités de protection du personnel militaire national, régional et international, dans les situations où les parties au conflit sont soupçonnées de commettre des viols et d'autres formes de violence sexuelle.

V. Difficultés et recommandations

70. Les trois principales formes d'action internationale prévues au deuxième pilier, à savoir encouragement, renforcement des capacités et assistance en matière de protection, peuvent aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger définie au premier pilier (protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité), sans qu'il y ait besoin de recourir aux mesures plus controversées prévues au troisième pilier. Cela étant, pour nous acquitter de notre responsabilité collective d'aider les États, un certain nombre d'acteurs devront agir différemment et la connaissance des atrocités criminelles et de leur dynamique devra être intégrée explicitement dans la définition même des opérations.

71. L'ONU a déjà adopté des mesures concrètes à cette fin. Le plan d'action « Les droits avant tout », que j'ai lancé suite aux échecs de l'Organisation dans la phase finale du conflit à Sri Lanka, préconise de mener une action à l'échelle du système pour prévenir et combattre les violations graves du droit international humanitaire et

des droits de l'homme, notamment celles pouvant déboucher sur des atrocités criminelles. En tirant parti de la diversité des mandats de l'Organisation, le plan d'action permet d'assurer que les entités des Nations Unies reconnaissent que leur incombe une responsabilité collective d'intervenir rapidement en cas d'alerte, ainsi qu'à placer la protection des droits de l'homme au cœur des travaux de l'Organisation. D'autres acteurs, notamment aux niveaux régional et national, font également des progrès importants, élaborant des stratégies claires de prévention des atrocités criminelles et d'intervention en cas de crise. L'Union européenne, en coopération avec d'autres organisations régionales et la société civile, a ainsi sensiblement renforcé ses capacités d'alerte rapide et d'analyse des conflits afin de pouvoir mieux cibler son aide. S'il y a lieu de se féliciter de ces initiatives, la mise en œuvre du deuxième pilier nécessitera toutefois de surmonter plusieurs difficultés.

Difficultés

72. Tout d'abord, la variété de tâches prévues par le deuxième pilier peut décourager. Aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger nécessite de s'engager durablement et d'entreprendre des actions difficilement simplifiables. Toutefois, des leçons ont été tirées sur les formes les plus efficaces de l'aide internationale. Les objectifs du deuxième pilier peuvent être atteints si l'on utilise les ressources existantes de façon plus intelligente et si l'on élabore des stratégies centrées sur les obstacles à la perpétration d'atrocités criminelles.

73. Deuxième difficulté, la volonté de mettre en œuvre la prévention fait encore largement défaut. Ce manque de volonté se manifeste tout particulièrement dans le peu d'empressement qu'ont les États membres des organisations régionales ou internationales à inscrire la situation d'un pays à l'ordre du jour de leurs travaux avant que n'éclate une crise. En témoignent également les allocations de ressources de nombreux États Membres, lesquels continuent de privilégier la gestion des crises, et les réticences de certains d'entre eux à se voir soumis à l'examen de leurs pairs.

74. Une solution partielle à ces difficultés se trouve dans le texte même du Document final du Sommet mondial, dans lequel les États se sont engagés à « apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate ». Dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, on devrait s'attacher à donner un sens très large à cet engagement et à en faire ressortir la spécificité. En vue de renforcer les efforts de prévention, il conviendrait de développer les méthodes d'analyse des résultats de la prévention, dont on sait qu'ils sont difficiles à démontrer, et parvenir à un accord entre États sur ce que recouvre l'expression « pays dans lesquels existent des tensions ».

75. Troisième difficulté, la mise en œuvre de la responsabilité de protéger doit se faire alors même que de nombreux pays connaissent des difficultés budgétaires. Cette pénurie de moyens offre toutefois l'occasion de revoir radicalement l'allocation des ressources et de réviser les cadres existants. L'aide prévue au titre du deuxième pilier constitue en outre un investissement à long terme judicieux, si l'on considère les coûts beaucoup plus importants des interventions menées après le déclenchement des crises et les ravages sociaux et économiques que connaissent les pays où ont lieu des atrocités criminelles. Les formes d'aide internationale décrites dans le présent rapport peuvent permettre de concentrer les efforts et favoriser le partage des tâches.

76. Enfin, le deuxième pilier concerne l'assistance aux États. Celle-ci est particulièrement appropriée lorsqu'un acteur non étatique s'en prend à la population civile mais, en revanche, lorsqu'un gouvernement utilise directement les structures de l'État pour commettre des atrocités, le renforcement des institutions nationales ne se justifie plus. Toutefois, même dans un tel cas, les acteurs internationaux peuvent toujours encourager l'État à s'acquitter de ses responsabilités en matière de protection et lui offrir leur aide. Dans son rapport établi en 2014 (A/HRC/25/63), la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en République populaire démocratique de Corée recommande aux États et au Rapporteur spécial de poursuivre le dialogue engagé avec le pays, dans un contexte qui reste pourtant l'un des plus difficiles du point de vue de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Afin de favoriser la mobilisation des États contre les atrocités criminelles, les acteurs internationaux peuvent également aider les organisations de la société civile à acquérir les compétences politiques et organisationnelles nécessaires pour s'opposer aux promoteurs d'atrocités criminelles, attirer l'attention internationale sur les menaces pesant sur les populations et soutenir les initiatives visant à punir ou isoler les auteurs d'atrocités. En ma qualité de Secrétaire général, il m'incombe à chaque fois d'agir au nom des personnes vulnérables et menacées.

Recommandations

77. La réalisation des objectifs du deuxième pilier nécessite une action coordonnée des acteurs identifiés dans le présent rapport en vue d'éviter de trop solliciter les acteurs nationaux et empêcher la fragmentation de l'aide internationale. Cette coordination suppose de s'entendre sur les grandes priorités : redoubler d'efforts pour inciter les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger; consacrer davantage de moyens aux programmes de renforcement des capacités visant à réduire les inégalités horizontales et renforcer les obstacles à la commission d'atrocités criminelles; déployer des moyens supplémentaires dans les pays où existent des tensions pour leur permettre de mieux protéger leurs populations. Je recommande plus spécifiquement aux États Membres ce qui suit :

- Utiliser les institutions et les mécanismes existants pour inciter les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger, notamment les procédures d'examen par les pairs du Conseil des droits de l'homme et des autres organisations régionales;
- Recourir davantage aux instruments permettant d'inciter les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger quand une crise éclate ou se prolonge, comme les bons offices et la diplomatie préventive;
- Améliorer les formes existantes de l'aide nationale, régionale et internationale en prenant en compte dans l'analyse des conflits les risques d'atrocités criminelles et leur dynamique et en intégrant dans les directives en vigueur des plans d'action pour faire face aux atrocités criminelles;
- Veiller à ce que les activités existantes de renforcement des capacités privilégient l'élimination des inégalités horizontales et élaborer des plans de renforcement des capacités centrés sur les sept obstacles à la commission d'atrocités criminelles, ou renforcer en ce sens les plans existants;
- Améliorer l'accès aux ressources civiles spécialisées, renforcer leurs compétences et intégrer dans les programmes de formation à l'intention du

personnel du maintien de la paix et des forces de sécurité et de police un enseignement sur les facteurs de risque d'atrocités criminelles et leur dynamique;

- Veiller à la cohérence et à la coordination de l'aide fournie, notamment en améliorant le partage d'informations sur les priorités et les programmes visant à réduire les risques d'atrocités criminelles;
- Appuyer les initiatives du Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger en matière d'alerte rapide et de renforcement des capacités et donner les moyens à l'Organisation de recruter, former et déployer des spécialistes des droits de l'homme;
- Appuyer les initiatives visant à améliorer le suivi et l'évaluation des résultats des actions de prévention;
- Renforcer les réseaux régionaux et internationaux de prévention des atrocités criminelles.

VI. Engagement renouvelé en faveur de la protection

78. L'année qui vient offrira aux États la possibilité non seulement de prendre les mesures concrètes précitées visant à renforcer l'aide internationale au titre du deuxième pilier, mais également de renouveler et d'approfondir l'engagement pris à l'occasion du Sommet mondial de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette tâche n'est que trop urgente, les populations continuant d'être victimes d'atrocités criminelles malgré la promesse qu'on ne les tolérerait plus. Le moment est venu de renforcer la coopération mondiale en faveur de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, laquelle nous incombe collectivement, sur la base des principes communs énoncés dans le présent rapport.

79. Le consensus qui s'est formé depuis 2005 sur de nombreux éléments de la responsabilité de protéger peut poser les fondations des travaux futurs. Tout d'abord, les États conviennent que le champ d'application de la responsabilité de protéger est « étroit mais profond » : étroit, parce qu'elle ne concerne que les atrocités criminelles; profond, parce que sa mise en œuvre nécessite tout un train de mesures. En deuxième lieu, les États rappellent que la responsabilité de protéger incombe avant tout aux autorités nationales et qu'aucune société n'est à l'abri du risque d'atrocités criminelles. Ils reconnaissant en outre que les trois piliers de la responsabilité de protéger se renforcent mutuellement et qu'aucun ne peut être efficace à lui seul. En troisième lieu, les États font valoir systématiquement que la prévention est l'élément le plus important de la responsabilité de protéger, compte tenu des limites intrinsèques aux tentatives de règlement des crises déjà en cours. Ils admettent toutefois qu'il n'est pas toujours possible d'établir une distinction claire entre prévention et intervention. Enfin, les États rappellent que la communauté internationale doit s'acquitter de sa responsabilité de protéger dans le respect de la Charte des Nations Unies et des autres principes établis du droit international. Ils soulignent également que l'intervention prompte et décisive prévue au troisième pilier doit privilégier les mesures diplomatiques, politiques et humanitaires, le recours à la force militaire ne devant être envisagé qu'en dernier ressort.

80. L'année 2015, qui marquera le dixième anniversaire du Sommet mondial, peut être l'occasion pour l'Assemblée générale de faire fond sur ce consensus et de dresser le bilan des efforts déployés pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger. Les États Membres souhaiteront peut-être ainsi envisager l'inscription de cette question à l'ordre du jour officiel de l'Assemblée générale. Cela pourrait permettre d'examiner plus en détail les résultats obtenus à ce jour, les difficultés liées à chacun des trois piliers et les besoins en capacités de protection des acteurs nationaux, régionaux et internationaux. J'invite les États Membres à saisir cette occasion pour formuler pour les 10 prochaines années une conception ambitieuse de la responsabilité de protéger : ce principe est désormais l'un des principaux outils dont dispose le monde pour protéger les populations vulnérables des infractions internationales les plus graves.